

Lecciones de unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana

Rubén Martínez Dalmau

Profesor de derechos constitucional y ciencia política de la Universidad de Valencia. Fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela.

correo electrónico
ruben.martinez@uv.es

I. INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Los procesos de integración monetaria están directamente vinculados, en la actualidad, al mantenimiento del valor de la moneda. La búsqueda de la estabilidad monetaria no es una novedad en la historia económica, puesto que ha habido intentos desde antiguo de conseguirla, principalmente a través de la asociación del valor

de la moneda a un material con valor propio. En el siglo pasado, el más conocido sistema de estabilidad fue el denominado patrón oro internacional, que predominó ampliamente durante décadas, justo antes de la Primera Guerra Mundial; a través de la convertibilidad de la moneda con el metal (oro), se pretendía anclar el valor de la unidad monetaria nacional y evitar la devaluación¹. Pero el resultado no fue el esperado. El mito del patrón oro, que pro-

¹ Cfr. Yeager, Leland B., *Relaciones monetarias internacionales* vol. 2, *Historia y política*, para quien “se dice que existe un patrón oro internacional cuando la mayor parte de los principales países mantiene una convertibilidad de doble sentido entre el oro y su unidad monetaria nacional, mediante un cociente suficientemente fijo, y apenas sí pone obstáculos a las entradas y salidas del oro. Este sistema es un *estado*

pició un sistema monetario internacional precario, finalizó con la llegada de la Gran Depresión que apareció a finales de la década de 1920 y se consolidó a principios de 1930². La búsqueda de una *moneda refugio* en el dólar norteamericano, fundamento de los acuerdos de Bretton Woods, funcionó hasta la década de los setenta, donde varias condiciones propiciaron el fin del esquema de cambios fijos con la moneda norteamericana y la asunción del régimen de paridades flotantes³.

Es a partir de ese momento donde algunos países cambiaron su óptica y buscaron el objetivo de la estabilidad monetaria en los procesos de integración. El ámbito que ofrecía un marco propicio para esta fórmula era el europeo: las Comunidades Europeas, nacidas dos décadas atrás en los Tratados de París (1951) y Roma (1957), propusieron un impulso en su integración monetaria que llevaría a la creación del Sistema Monetaria Europeo, el Instituto Monetario Europeo y, finalmente, como

culminación de un largo proceso de integración monetaria, la moneda común y el Banco Central Europeo.

Una primera conclusión del proceso europeo de integración es que la aplicación de políticas reales de integración y la persecución de un mercado único conllevan, finalmente, la apuesta por la moneda única. Esta decisión forma parte de la propia dinámica del proceso de integración, y tiene lugar a requerimiento de las condiciones para que el proceso integrador llegue a un estadio superior de la mera cooperación comercial. La moneda única no es, desde luego, la última fase de un proceso de integración -la integración en políticas fiscales y en decisiones políticas, más allá de las económicas, fijan otros horizontes y, en buena medida, se desarrollan al unísono-, pero sí señala el avance integrador y se constituye como *paso necesario* en el proceso. Con independencia de otros beneficios de una moneda común en el proceso de integración⁴, lo cierto es que

normal de gracia, santificado por siglos de práctica, que en el mundo sólo ha perdido en las últimas décadas -por lo menos, éste es el mito en el que cree mucha gente- (...). Es cierto que el uso de la moneda de oro (y de plata) se remonta a la Antigüedad, pero la relación de valor, fija y teóricamente permanente, entre los diferentes tipos de dinero es un hecho que data de los dos últimos siglos" (YEAGER, LELAND B., *Relaciones monetarias internacionales* vol. 2, *Historia y política*. Madrid, Alianza, 1984, págs. 553 y ss.).

² Cfr. *ibid.* págs. 625 y ss.

³ En general, cfr. TORRES LÓPEZ, JUAN, *Economía política*. Madrid, Pirámide, 2000.

⁴ De Grauwe, v. gr., se refiere a los costes y a los beneficios de la unificación monetaria. Es cierto que las distintas características que diferencian a unos países de otros se traducen en que el tipo de cambio, u otros instrumentos de política monetaria, pueden servir para corregir estas diferencias, pero también lo es que, en la mayoría de los casos, es posible encontrar alternativas a la utilización del tipo de cambio como instrumento de política monetaria. Mientras que los costes de una moneda común están estrechamente relacionados con la gestión *macroeconómica* de la economía, los beneficios se obtendrían principalmente en aspectos *microeconómicos*. De la eliminación de las monedas nacionales y el paso a una moneda común pueden esperarse

es sólo a través de la unificación monetaria cómo se perfecciona el mercado único y cómo se abren posibilidades integradoras con altas expectativas.

Para garantizar una política monetaria verdaderamente única es necesario que existan mecanismos flexibles y eficaces para la transferencia de recursos, de manera que los tipos de interés en los mercados intercambiarios a muy corto plazo tiendan a igualarse en toda el área euro⁵. En resumen, en el proceso de integración monetaria esta necesidad se solucionó con la creación de un sistema de bancos centrales de estructura federal, con un ente decisor sobre política monetaria (el Banco Central Europeo), independiente de los gobiernos y de las instituciones europeas, y una moneda única en el área de unificación monetaria, que no corresponde a todo el ámbito de integración.

El caso europeo puede ser estudiado como una experiencia de la que cabe aprender. No se trata, y en esta sede menos que en ningún caso, de utilizarlo como modelo, pues cada ámbito de integración cuenta con sus condiciones y circunstan-

cias que invitan a tener en cuenta las particularidades del propio proceso antes que la importación de modelos foráneos que podrían no poder adaptarse a las estructuras propias. Pero sí es conveniente aprender de la experiencia que, en todo caso, puede colaborar en mejorar el proceso de integración monetaria latinoamericana⁶.

Porque, si cabe concluir que la unificación monetaria forma parte del avance en el proceso de integración, nada apunta a que Latinoamérica sea una excepción salvo los propios límites con que cuenta la integración latinoamericana. Es cierto que los avances, a este respecto, han sido muchos, pero también que han contado con sus limitaciones. La firma de tratados de libre cambio con Estados Unidos, las dificultades con que atraviesa la Comunidad Andina, la falta de avances definitivos en Centroamérica, la lentitud con que procede el MERCOSUR o el mantenimiento en el campo de la cooperación, en el caso del CARICOM, muestran que el discurso integrador latinoamericano se sitúa más en el campo de las intenciones, con avances lentos⁷, que en el de la realidad. Y ello a

dos tipos de ganancias en términos de eficiencia económica: uno proviene de la eliminación de los costes de transacción asociados al cambio de divisas y el otro surge de la supresión del riesgo de variación del tipo de cambio. DE GRAUWE, PAUL, *Teoría de la integración monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea*. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1994, págs. 39 y ss.

⁵ Banco de España, *La Unión Monetaria Europea: cuestiones fundamentales*. Madrid, Banco de España, 1997, pág. 110.

⁶ En este sentido, Bloomfield, Arthur I., "La experiencia de cooperación monetaria y financiera de la CEE en el marco de la integración", en AA.VV., *Aspectos financieros y monetarios de la integración de América Latina*. México, CEMLA, 1984, pág. 101.

⁷ A la presencia de pasos atrás, como la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República

pesar de que pocos dudan sobre la conveniencia de que el bloque latinoamericano se constituya como fuerza propia y cohesionada en el complejo marco de las relaciones internacionales tras la caída del muro de Berlín, basada en la conformación de ámbitos geopolíticos fuertes, fundamentados en los procesos de integración.

En efecto, en el caso latinoamericano, la integración es en estos momentos más una necesidad que una posibilidad. Lo ha sido desde hace décadas, cuando se reclamaba una apuesta real por un modelo propio de integración. En 1968 escribía Jiménez Lazcano que “la integración económica latinoamericana es necesaria. América Latina es una de las regiones del mundo que mejores condiciones ofrece para llevar a la práctica la integración económica. Nuestros países se han desarrollado dentro de un mismo marco histórico; nuestros pueblos tienen prácticamente una sola lengua; las condiciones de desarrollo

son, en términos generales, muy parecidas. Los problemas internos que enfrentan son semejantes y los intereses extranjeros que confrontan son los mismos. El pueblo latinoamericano es uno solo y su necesidad de salir del atraso económico y social, la misma”⁸. En la actualidad, resulta extraño que las necesidades de integración sean las mismas, incluso mayores, que cuatro décadas atrás, cuando las condiciones favorables a la integración no han cambiado sustancialmente, mientras que los avances en este sentido han sido más bien limitados. Además de las propuestas existentes, algunas aquí citadas, cabe resaltar la apuesta por la integración que han realizado las últimas constituyentes latinoamericanas, lo que demuestra un compromiso político, directamente vinculado con la decisión soberana del pueblo, y que debería contar con su reflejo en la actuación de los Estados en el ámbito de las actuaciones internacionales⁹.

Bolivariana de Venezuela y el consiguiente retiro de la Comunidad Andina (2006), cabe contraponer el ingreso de este mismo país al MERCOSUR (2005), la posible entrada de la República de Chile como país asociado a la Comunidad Andina, o la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones como propuesta integradora que une a los dos principales procesos de integración latinoamericanos, la Comunidad Andina, el MERCOSUR y Chile, decisión tomada durante la III Cumbre Sudamericana en Cuzco, Perú, en diciembre de 2004.

⁸ El autor solicitaba un cambio en la política integradora, que hasta ese momento había servido a intereses externos: “ante la gravedad de la situación económica latinoamericana, la integración económica constituiría sin duda una salida; pero no una integración desviada de sus objetivos por el imperialismo, que es en los que ha caído ya el proceso de integración de nuestros países (...). La integración latinoamericana ha sido, pues, desviada hasta constituir un objetivo de la política exterior norteamericana, financiada básicamente por un banco también norteamericano”, haciendo referencia al Banco Internacional de Desarrollo, que había sido declarado como banco de la integración latinoamericana. Cfr. JIMÉNEZ LAZCANO, MAURO, *Integración económica e imperialismo*. México, Nuestro Tiempo, 1968, págs. 142 y ss.

⁹ Así, el particular interés que muestra la Constitución colombiana de 1991, donde el compromiso por la integración latinoamericana no sólo consta en el preámbulo constitucional, sino que también en su arti-

Es necesario, desde un primer momento, diferenciar entre integración en América Latina e integración latinoamericana. La primera responde a un proceso integrador que cuenta con la integración de los países latinoamericanos con Estados Unidos¹⁰; la segunda es la que se conforma como un proceso integrador propiamente latinoamericano. Las lecciones que pueden desprenderse de la Unión Monetaria Europea son, sin duda, para la integración entendida en este último sentido, esto es, donde existe la voluntad de apostar por un modelo propio de integración que, de

profundizarse, acabará en la asunción de una moneda única latinoamericana, la cual no guardará ninguna paridad fija con otra moneda y establecerá un marco económico dentro del cual América Latina podrá desarrollar sus propias políticas monetarias. Pocas lecciones pueden aprenderse respecto al proceso de integración monetaria europea en el primero de los casos, pues la moneda común sería el dólar de los Estados Unidos o la versión propia de éste, que guarde paridad y que deje la responsabilidad de la política monetaria en América Latina en manos de la Reserva Federal.

culado; en su artículo 227, la Constitución colombiana determina la obligación del Estado de promover la integración económica, social y política con “las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”. De manera más sintética, la integración andina y latinoamericana también se conforma como un referente en las relaciones internacionales ecuatorianas (artículo 4 Constitución de la República del Ecuador, de 1998). La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999, es sin duda la que con mayor detalle afirma el compromiso por la integración. La integración latinoamericana como visión social y función del Estado permea toda la Constitución, desde el Preámbulo y, en particular, en el artículo 153 (“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región”). La Norma Fundamental cita particularmente el objetivo de la integración monetaria latinoamericana: de acuerdo con el artículo 318, “La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República”.

¹⁰ Este ámbito integrador, explica GARAY, responde al intento de conformación de un nuevo espacio económico en el hemisferio americano. Haciendo referencia a la Iniciativa para las Américas propuesta por el gobierno norteamericano y al interés demostrado por conformar una zona de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México, como paso inicial a la búsqueda de la configuración de un bloque económico en el hemisferio americano, el autor afirma que ésta “responde a requerimientos tanto de índole doméstica de los Estados Unidos como de carácter regional hemisférico. Entre ellos, son de resaltar la difícil situación de la economía estadounidense confrontada a severos desequilibrios de orden macroeconómico y a un decaimiento de su vigor productivo que le crean la necesidad de encontrar *nuevos* espacios tanto para la ampliación y dinamización de su comercio de bienes y servicios como para la promoción de su proceso tecnológico y de su fortalecimiento competitivo en el escenario mundial; la progresiva pérdida de su liderazgo internacional; los riesgos y temores que le suscita la materialización de un escenario de fortaleza europea y la drástica desactivación de la guerra fría” (GARAY SALAMANCA, LUIS JORGE, *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá, Universidad Nacional, 1994, págs. 49 y ss.).

Con base argumentos defendidos en otros trabajos anteriores¹¹, el presente análisis parte de una constatación para alcanzar una conclusión. La constatación es, como se ha indicado, que todo proceso de integración económica alcanza una de sus fases más avanzadas con la unificación monetaria. La conclusión es que, particularmente en el caso latinoamericano, se puede aprender del proceso europeo de integración monetaria, pero más en lo que todavía no ha encontrado solución apropiada (especialmente respecto a la legitimidad democrática del Banco Central Europeo y la descoordinación entre política monetaria y política económica) que en los *aciertos* europeos en el camino de la unificación de sus monedas.

II. EL LARGO PROCESO DE INTEGRACIÓN MONETARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

El lento avance del proceso de integración europea tuvo lugar aun cuando las raíces de la integración económica se encontraban ya en la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en 1951 que,

aunque sectorial y, por lo tanto, de alcance muy limitado, implicaba explícitamente un compromiso amplio de colaboración entre países que acababan de emerger de un conflicto bélico de graves repercusiones sociales y políticas. Seis años más tarde de la firma del Tratado CECA, el Tratado de Roma de 1957, por el que fue creado el mercado común¹² supuso el primer gran avance en el proceso de integración europea, al establecer una unión aduanera entre sus miembros¹³ y sentar las bases de lo que sería el mercado común.

En el terreno monetario, el Tratado de Roma que constituía la Comunidad Económica Europea no cuestionaba el mantenimiento de los acuerdos de Bretton Woods que, basados en la supremacía del dólar, consagraban la hegemonía estadounidense en el sistema de cambios mundial. Como ha señalado Morata, los autores del Tratado de Roma, teniendo en cuenta la estabilidad monetaria existente, fundamentaron la construcción europea en la supresión progresiva de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, sin que los gobiernos de los Seis estuvieran dispuestos a ceder competencias en materias

¹¹ Martínez Dalmau, Rubén, "Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo". *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 30/31 (homenaje al profesor Joaquín García Morillo), págs. 65-78. Valencia, 2000; MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Constitución y legitimidad democrática de los bancos centrales*. Tirant lo Blanch, 2005; y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *La independencia del Banco Central Europeo*. Tirant lo Blanch, 2005.

¹² Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957.

¹³ Los mismos seis estados que en su momento firmaron el Tratado CECA: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

tan sensibles como las políticas fiscal y monetaria¹⁴.

A partir de ese momento decisivo, los avances en la constitución del mercado común entre los países miembros del proceso de integración han sido, si no uniformes, sí prioritarios y constantes desde el mismo fundamento del proceso de integración. No obstante, por lo que se refiere a la aproximación de las políticas económicas, todos los esfuerzos se destinaron a estrechar el vínculo entre las políticas monetarias de los diferentes países, relegando a un segundo plano, a pesar del mandato del artículo 2 del Tratado CEE, la promoción de las bases y del diseño institucional y competencial que posibilitarán la toma de decisiones políticas en materia económica más allá de la puramente monetaria. Esta discriminación entre las políticas financieras y las monetarias se mantendría hasta la consecución de la unificación monetaria europea, cuatro décadas después.

La realidad de cualquier proceso de

integración económica se impuso al poco tiempo de firmado el Tratado de Roma y, cuando se mostraron los primeros efectos de la integración económica, apareció la necesidad de coordinar las políticas monetarias de los países miembros en el marco instituido por Bretton Wood. En 1960 se creó el Comité de Política coyuntural¹⁵ y en 1964, a propuesta de la Comisión, se estableció el Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros¹⁶, el Comité de Política Presupuestaria¹⁷ y el Comité de Política Económica a medio plazo¹⁸. En ese mismo año el Consejo aprobó una decisión que promovía una estrecha coordinación de las políticas de los estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales, para lo cual cualquier decisión o posición importante que adoptaran los estados miembros en este ámbito¹⁹ debía ser consultada en el seno del Comité monetario.

Las dos posturas principales sobre la

¹⁴ Morata, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 1998, pág. 320.

¹⁵ Decisión del Consejo, de 9 de marzo de 1960, *referente a la coordinación de las políticas de coyuntura de los Estados miembros*.

¹⁶ Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*.

¹⁷ Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, *referente a la colaboración entre los servicios competentes de las administraciones de los Estados miembros en el campo de la política presupuestaria*.

¹⁸ Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, *relativa a la creación de un Comité de política económica a medio plazo*.

¹⁹ En particular, las decisiones referentes al funcionamiento general del sistema monetario internacional; la utilización, por parte de un Estado miembro, de recursos movilizables en el marco de acuerdos internacionales; y la participación de uno o varios estados miembros en acciones importantes de apoyo monetario en beneficio de terceros países (Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los Estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales*).

forma en que debía llevarse la integración -los denominados *economistas*, defensores de un proceso centrado en la confluencia de la economía real, y los conocidos como *monetaristas*, que buscaban el avance en la toma de decisiones a través del acercamiento monetario- intentaron conciliarse en el conocido como Plan Werner, aprobado por el Consejo el 8 de enero de 1971. El Plan veía posible y conveniente alcanzar la unión económica y monetaria en diez años, a través principalmente de la implantación de la plena libertad de circulación de capitales entre los Estados miembros, la convertibilidad a paridades irrevocablemente fijas de las monedas de los estados integrantes del proceso, y el cambio de titularidad en las competencias monetarias desde los órganos nacionales a una nueva institución, llamada Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, un verdadero precedente del Banco Central Europeo. El informe ponía en claro la necesidad de que las decisiones sobre política monetaria fueran tomadas en el nivel europeo, lo que incluía el establecimiento de los tipos de interés, las paridades de cambio y la gestión de las reservas.

En marzo de 1971 se decidió poner en marcha una primera etapa, experimental, de la unión económica y monetaria²⁰, a

través de dos mecanismos: por una parte, el establecimiento de un procedimiento de acercamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas; por otra, la coordinación de las políticas económicas nacionales a través de reuniones de los ministros de Economía y Finanzas de los estados. Este encuentro periódico sería conocido como Ecofin. Al mismo tiempo, se capacitaba al Comité de Gobernadores de los bancos centrales para coordinar su política monetaria y de crédito y para que establecieran y definieran las modalidades prácticas de las líneas generales de actuación, en particular en lo referente a la evolución de la liquidez bancaria, las condiciones de distribución del crédito y el nivel de los tipos de interés²¹.

Pero en mayo de 1971, dos meses después del inicio de la primera etapa de la unión monetaria, el Consejo, si bien constataba que la situación del momento y las perspectivas de evolución de las balanzas de pago de los estados miembros no debía conllevar un cambio de las paridades de sus monedas, comprendía que en algunos casos las entradas excesivas de capital justificaban el ensanchamiento de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio de las monedas correspondientes por un período de tiempo determinado²².

²⁰ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, de 22 de marzo de 1971, *relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad*.

²¹ Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 1971, *relativa al fortalecimiento de la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*.

²² Resolución del Consejo, de 9 de mayo de 1971, *respecto a la situación monetaria*.

La aproximación de los tipos de cambio resultó fallida porque partía de la base de que el cambio con el dólar permanecería fijo, según los acuerdos de Bretton Woods. En agosto de 1971 Estados Unidos tomó la decisión de incorporar su moneda a sistema de cambios flotantes, lo que originó una importante alza del marco alemán y, con ello, el distanciamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas.

En marzo de 1972, el Consejo tomó algunas medidas “para reforzar la eficacia de la Decisión de Consejo, de 22 de marzo de 1971”²³ —*eficacia* que había quedado en entredicho— en un nuevo impulso hacia la integración económica. La Resolución de 1972 preveía que los estados miembros que proyectaran medidas o decisiones que se apartaran de las orientaciones de política económica definidas por el Consejo fueran *consultadas*, previamente a su adopción, otorgando de esta manera la posibilidad de que se escuchara la voz comunitaria, pero sin que pudiera tener lugar en realidad una toma de decisiones sobre política nacional en un nivel supraestatal.

Tampoco funcionó a mediano plazo este nuevo mecanismo, con el objetivo de buscar la estabilidad cambiaria, conocido como la *serpiente dentro del túnel*, que en definitiva consistía en el establecimiento de unos márgenes, con referencia en el dó-

lar, entre los cuales las monedas europeas podían fluctuar, pero que no debían ser traspasados. La *serpiente monetaria* terminó limitándose a un área de estabilidad en torno al marco alemán, a la que se unieron informalmente algunos países que no formaban parte del proceso de integración, mientras que otros estados miembros iban abandonando el mecanismo. En 1977, sólo permanecían cinco países de los nueve que habían inaugurado el sistema.

Antes de que llegara a su fin la década de los setenta, un acuerdo francoalemán desembocó en la creación del Sistema Monetario Europeo. El Sistema Monetario Europeo fue presentado en el Consejo Europeo de Bremen, de julio de 1978, como un mecanismo sólido cuyo objetivo era la estabilidad cambiaria. El Sistema, paso crucial hacia la unión monetaria, se puso en marcha en 1979, pese a la oposición del propio *Bundesbank*, que observaba en él un riesgo muy probable de que el marco alemán tuviera que salir a la defensa de otras monedas más débiles a través de la gestión cambiaria. Participaron en el sistema monetario europeo todos los países que formaban parte del proceso de integración, salvo el Reino Unido. Con la entrada en funcionamiento del sistema, el *ecu* se alzaba como la moneda de cuenta europea.

Tras la experiencia del Sistema Mo-

²³ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, de 21 de marzo de 1972, *relativa a la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 1971 referente a la realización por etapas de la unión económica y monetaria de la Comunidad*.

netario Europeo, y dentro del marco de incidencia en el eje, profundización que se formalizó con el Acta Única Europea, en 1986, el proceso de integración europea decidió dar un paso más allá. El Consejo Europeo de Hannover, en junio de 1988, creó un Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, con el objeto de que analizara la profundización en el proceso de integración y propusiera las etapas concretas que condujeran gradualmente a dicha unión. Del Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, que presidió el presidente de la Comisión, Jacques Delors, formaban parte —a título personal— los doce gobernadores de los bancos centrales nacionales de los estados miembros²⁴, además de otro miembro de la Comisión y de tres personalidades designadas de común acuerdo por los jefes de Estado y de Gobierno²⁵.

Las conclusiones del Comité, conocidas como *Informe Delors*, se presentaron en abril de 1989²⁶; en este documento se recomendaba el conocido alcance de la unión económica y monetaria en tres etapas: una primera, durante la cual se conseguiría una mayor convergencia de los resultados económicos mediante el

reforzamiento de la coordinación de las políticas económica y monetaria; la segunda, que comenzaría con la entrada en vigor del nuevo Tratado, y durante la cual se crearían los órganos y estructura básicos para la unión económica y monetaria; y la tercera y última etapa, que comenzaría con la fijación irrevocable de los tipos de cambio y la atribución a las instituciones de la Comunidad de notables competencias en el ámbito económico y monetario. En el transcurso de la última etapa, las monedas nacionales serían sustituidas por una moneda única.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales, que acabaría siendo el primer ente propiamente *federal* de la Unión Europea, como acertadamente apuntó el Informe Delors, estaría formado por una institución central -que finalmente tomaría la forma de *Banco Central Europeo*- y los bancos centrales nacionales. El Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales sería el responsable de la elaboración y aplicación de la política monetaria, así como de la gestión de la política de tipo de cambio de la Comunidad con respecto a terceras personas, mientras que los bancos centrales nacionales se encargarían de apli-

²⁴ Entre ellos, el que posteriormente sería nombrado presidente del Banco Central Europeo, Wim Duisenberg, y uno de los miembros del Comité Ejecutivo, Tommaso Padoa-Schioppa, que fue uno de los ponentes del informe.

²⁵ Se trataba de Niels Thygesen, catedrático de economía en Copenhague; Alexandre Lamfalussy, director general del Banco de Pagos Internacionales de Basilea y catedrático de economía monetaria de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve; y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.

²⁶ Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*.

car las políticas siguiendo las directrices dadas por el Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales y de acuerdo con las instrucciones de la institución central. El Consejo General del Sistema Europeo de Bancos Centrales estaría integrado por los gobernadores de los bancos centrales y los miembros del Consejo Ejecutivo, estos últimos designados por el Consejo Europeo.

Es obvio que el desigual tratamiento que concede el *Informe Delors* a la política monetaria y a la económica y, consecuentemente, la diferencia en el diseño competencial e institucional entre ambos campos económicos son muy relevantes: mientras en el primer caso se procede a una transferencia total de la competencia de los estados nacionales que forman parte de la moneda única y, para ello, se diseña un sistema institucional para su desarrollo, con amplias garantías de autonomía, en el segundo apenas se proponen algunas modificaciones en el objeto de la competencia, sin que desde luego tenga lugar ese traslado completo —ni siquiera determinante— de la competencia nacional a la comunitaria, ni se realice una modificación de calado en el diseño institucional comunitario.

El *Informe Delors* fue determinante para la consecución del *tipo* de unión económica que hoy conocemos en el proceso de integración europea. Con base

en este informe, y pasando sobre la firme oposición de los británicos, el Consejo europeo de Madrid de junio de 1989 tomó la decisión de poner en marcha la primera fase de la unión económica y monetaria a partir del 1 de julio de 1990. El Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1995 confirmó que la tercera fase de la unión económica y monetaria comenzaría el 1 de enero de 1999, de acuerdo con los criterios de convergencia, el calendario, los protocolos y los procedimientos establecidos en el Tratado de la Unión Europea, que desarrollaría las recomendaciones citadas en el *Informe Delors*. El Banco Central Europeo fue creado el 1 de junio de 1998, algunos meses antes del inicio de la tercera fase de la unión monetaria, con el objetivo de preparar a la autoridad monetaria europea para ejercer plenamente sus competencias desde el primer momento²⁷.

III. EL BANCO CENTRAL EUROPEO COMO AUTORIDAD MONETARIA INDEPENDIENTE

En el sentido expresado, cabe concluir que en todo proceso de integración que avanza, en la medida que se profundiza, llega un momento en que las necesidades del intercambio económico y los procesos de cohesión en el marco de un mercado

²⁷ Cfr., en general, Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2005 (5ª ed.), págs. 256 y ss.

único se traducen en la necesidad de una política monetaria única. Es el hecho de compartir una misma moneda la que define toda unión monetaria, y el que dicha moneda sea efectivamente la misma en todas las partes del proceso de integración exige que la política monetaria sea única. Lógicamente, ello implica la existencia de un órgano responsable de la política monetaria, un banco central único, que toma decisiones válidas para el conjunto del área en cuanto a las condiciones de creación y destrucción del dinero²⁸. En el caso europeo, la autoridad monetaria se conformó en el denominado Banco Central Europeo, cabeza del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

En efecto, la unión monetaria europea se fundamenta, en su nivel estructural, en la organización federal de banca central, como el caso norteamericano. Los bancos centrales nacionales no desaparecen, pero la existencia de varios centros ejecutores de la política monetaria no impide que las decisiones básicas al respecto se tomen desde un único centro. En efecto, en el marco de la Unión Monetaria Europea la ejecución de la política monetaria —es decir, el ejercicio efectivo del suministro o retirada de liquidez— se lleva a cabo por los bancos centrales nacionales de los países

integrados en el área euro. En consecuencia, existen diferentes lugares en los que, bajo condiciones uniformes, tienen lugar operaciones de política monetaria, pero en el ámbito de la ejecución²⁹.

El carácter federal del sistema monetario europeo no se fundamenta exclusivamente en la organización del Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino en la propia conformación como federal de sus órganos de gobierno, en particular del Comité Ejecutivo. Tanto el Consejo de Gobierno, órgano más importante en la toma de decisiones, como el Consejo General, cuentan con presencia de miembros de todos los bancos centrales de la *zona euro*, en el primer caso, y de todos los miembros de la Unión Europea, en el segundo de los casos que, además, se conforma como un órgano transitorio mientras haya países acogidos a una excepción en la unificación monetaria.

Pero el Comité Ejecutivo, responsable de la puesta en práctica de la política monetaria entre otras importantes responsabilidades, no cuenta con nacionales de todos los Estados, ni siquiera de la totalidad de la *zona euro*. Está compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros, nombrados para un mandato de ocho años, no renovable,

²⁸ De esta forma, la política monetaria única puede definirse como una política en que las operaciones de regulación de la liquidez tienen condiciones iguales para entidades localizadas en cualquier parte del mundo (Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.*, pág. 109).

²⁹ Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.*, págs. 109 y 110.

por acuerdo de los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, sobre la base de una recomendación del Consejo Económico y Financiero. Es posible que se dé una rotación entre los miembros del Comité Ejecutivo³⁰, pero lo cierto es que, durante períodos de tiempo amplios, no todos los países contarán con nacionales en su seno.

La estructura federal del Sistema Europeo de Bancos Centrales no conforma en sí un problema, puesto que el ente decisor es el Banco Central Europeo, y las bancas nacionales se constituyen como órganos ejecutores, y porque es uno de los resultados de la verdadera integración. El aspecto más problemático del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el que está directamente relacionado con su estatuto independiente, que obedece tanto al sesgo monetarista que, como se ha analizado, ha influido de forma decisiva en el proceso de integración económica europea, y en la convalidación de determinadas teorías económicas que confían en que la inflación puede combatirse mejor a través de una autoridad monetaria ya no autónoma, sino independiente.

En efecto, la discusión sobre el Banco Central Europeo como autoridad mo-

netaria independiente se inserta en otra, más amplia, entre las tesis neokeynesianas y las monetaristas, que se diferencian en el *impacto* de la política monetaria en la economía real³¹. La erección en determinados ordenamientos jurídicos de bancos centrales responsables y autónomos responden a la consideración válida por parte de la norma de las teorías económicas que defienden que el sesgo inflacionario puede ser reducido por medio de un *alejamiento* del diseño de la política monetaria del ámbito de los poderes públicos clásicos y, en particular, del Ejecutivo, aumentando de esta manera la credibilidad que conllevará un comportamiento no inflacionario de los agentes económicos. La responsabilidad sobre la política monetaria se aparta, por lo tanto, del Ejecutivo, y se hace recaer sobre una institución, el banco central, a la que se dota de un particular estatuto autónomo: se trata de los conocidos bancos centrales *independientes*.

El problema estriba en primer lugar, en que un banco central independiente no incorpora los criterios de legitimidad democrática que son necesarios en todo Estado constitucional. En efecto, en un Estado constitucional la vigencia del principio democrático impide la existencia de

³⁰ Como hacen ver MANGAS y LIÑÁN, para quienes “el hecho de que este mandato no sea renovable muestra una preferencia de los Estatutos por la rotación de los miembros del Comité Ejecutivo entre los Estados miembros antes que aprovechar la experiencia de los mismos en un segundo mandato” (MANGAS y LIÑÁN, *Instituciones y Derecho... cit.*, págs. 259 y 260).

³¹ Sobre el debate entre neokeynesianismo y monetarismo cfr., en general, DAVID, Jacques Henry, *La política Monetaria*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978, págs. 121 y ss.

administraciones propiamente independientes, cualquiera que sea su finalidad. Por lo tanto, la existencia de bancos centrales independientes, en el pleno sentido del calificativo, altera el sistema de origen y control democráticos y no es propio de una democracia constitucional. Una sociedad es libre de organizar como considere oportuno la estructura responsable de la política monetaria, pero si se decide por el establecimiento de una democracia constitucional, no es de extrañar que se encuentre limitada por la razón de ser del Estado constitucional, lo que afecta las posibilidades de ordenación de la moneda y la competencia en política monetaria.

Son varias, de acuerdo con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo³² y el Reglamento Interno del Banco Central Europeo³³, las garantías que coadyuvan a que sea posible afirmar que el Banco Central Europeo es una institución propiamente independiente. Entre ellas, las institucionales, destinadas a dotar de protección legal la independencia y la capacidad jurídica del Banco Central Europeo, como la regulación de su máxima capacidad jurídica, la protección legal de su estatuto a nivel de Tratado o la legitimidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

las funcionales, como la prohibición de recibir, solicitar y emitir instrucciones, la prohibición de conceder crédito a organismos públicos y de adquirir deuda pública, o los privilegios e inmunidades de su personal; las personales, entre ellas la complejidad en la elección de sus autoridades y las características del mandato y condiciones de trabajo de éstas; y las materiales, como la financiación o la aprobación de sus presupuestos. A lo que hay que sumar sus potestades: normativa (emite recomendaciones y decisiones, verdaderas normas comunitarias), inspectora y sancionadora.

Pero estas características pueden ser resumidas en una: aunque su origen democrático pueda ser en mayor o menor medida considerado, no puede negarse que el Banco Central Europeo no cuenta con los mecanismos de control democrático necesarios en un Estado constitucional. Las relaciones entre los órganos de gobierno del banco central y las instituciones comunitarias —y en mucha menor medida con los poderes públicos nacionales— son escasas, y destinadas a mantener algunos mecanismos aislados de coordinación y, en todo caso, la realización de un control técnico-judicial que, desde luego, no es apto para la supervisión democrática de la actuación del banco central.

³² Protocolo adicional nº 18 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 7 de febrero de 1992.

³³ Reglamento interno del Banco Central Europeo en su versión consolidada de 7 de octubre de 1999.

En segundo lugar, un banco central independiente impide la coordinación entre los dos ámbitos de la política económica general: la financiera y la monetaria. La política financiera está en manos de los estados nacionales, con mecanismos de coordinación a todas luces insuficientes, mientras que una sola autoridad monetaria, sin ningún tipo de control, toma todas las decisiones respecto a la política monetaria. En estos momentos, la descoordinación entre las políticas económicas financieras y las políticas económicas monetarias es patente si bien, hay que remarcarlo, juega un papel relevante la dispersión de la competencia sobre política financiera y la consecuente fragmentación del poder económico en la Comunidad. Como ya advertía Morata, la política monetaria europea está en manos de un grupo de tecnócratas independientes, a no ser que se establezcan canales eficientes de coordinación entre el Consejo Económico, responsable de fijar las prioridades macroeconómicas de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Por otra parte, la política fiscal seguirá en manos de los gobiernos de los Estados, lo que representa un factor de distorsión de la política monetaria³⁴. Y los mecanismos de coordinación entre ambos campos de acción son no ya escasos, sino -podría afirmarse- imposibles.

CONCLUSIÓN: LECCIONES DE LA UNIFICACIÓN MONETARIA EUROPEA

En el caso europeo, los dos problemas de la creación de un banco central independiente confluyen de forma modélica. En efecto, no sólo en el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales existe un problema de legitimidad democrática particular, más allá del generalmente conocido como *déficit democrático* de la Unión Europea. Además, no existe un gobierno económico financiero europeo, sino meros mecanismos de coordinación. Un gobierno europeo económico fuerte incorporaría, necesariamente, no sólo la coordinación de políticas financieras, sino mecanismos de unificación. En términos de DE GRAUWE, “una unión monetaria en Europa debe ir acompañada de algún grado de centralización de los presupuestos nacionales. En concreto, el sistema de protección frente al desempleo y una parte importante de los impuestos sobre la renta deberían estar centralizados, de forma que dicha centralización permitiría realizar transferencias automáticas hacia regiones y países afectados por *shocks* negativos”. El propio autor, años antes de la unificación monetaria, advertía: “Es poco probable que se alcance una centralización signifi-

³⁴ Morata, *cit.*, pág., 334.

cativa de los presupuestos nacionales en la Comunidad en un futuro próximo. Para algunos observadores (...) esto significa que sería aconsejable posponer cualquier otro paso adelante en el proceso de unificación monetaria”³⁵.

De ambos elementos es necesario sacar conclusiones. Una, más teórica, respecto a la legitimidad democrática de los bancos centrales, de carácter general. Otra, con mayor base en la experiencia, directamente relacionada con la descoordinación entre políticas financieras y políticas monetarias. En particular, en América Latina, la coordinación entre política financiera y política monetaria fue considerada una necesidad en especial tras la crisis petrolera durante la década de los setenta. La política macroeconómica tradicional fue incapaz de corregir los graves problemas económicos de la región. Finalizando la década de los setenta, el CEMLA concluía que “en vista de la experiencia de los últimos años y de la evolución de los estudios teóricos, ya no es posible considerar apropiada la aplicación de las políticas fiscal y monetaria por separado o supeditando una a la otra. Al hacerlo se correría el riesgo de agravar los problemas de coyuntura y posponer indebidamente la respuesta a los de estructura. Resulta indudable que la solución a esto depende del logro de un delicado

equilibrio entre ambas políticas, fundado en la operación articulada de todos los instrumentos de política monetaria y en la precisa identificación de los objetivos en el tiempo y en el espacio, dentro de un adecuado clima político. Hoy la política económica ya no puede hacerse con procedimientos aleatorios ni con información insuficiente”³⁶.

Queda por realizar, en último lugar, una advertencia: por razones obvias, el análisis realizado en estas páginas es independiente de la efectividad *real* que haya podido producir, o que produzca en el futuro, el manejo actual de la política monetaria, esto es, quién se ha visto o no beneficiado por la estructura de la política económica europea. Desde la literatura económica se ha hecho énfasis, con anterioridad al euro, en que, en el camino hacia la Unión Monetaria Europea, los beneficios tenderían a concentrarse al final del proceso, y los costes más bien al principio. También se afirmaba que el sector financiero sería el más afectado, porque lo que se reforma es la principal materia prima de su negocio: el dinero. El proceso de adaptación de las empresas sería bastante heterogéneo: las grandes empresas que operaban en diversos países europeos realizarían un ajuste muy rápido, incentivado por los beneficios claros e inmediatos

³⁵ De Grauwe, *Teoría de la integración... cit.*, págs. 190 y 191.

³⁶ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Vinculación entre las políticas fiscal y monetaria. Avances y experiencias recientes*. México, CEMLA, 1979, págs. 43 y 44.

que obtendrían con la moneda única y facilitado por su mayor capacidad de adaptación. Las empresas medianas y pequeñas tendrían más problemas para ajustarse a la nueva situación y realizarían la transición a la moneda única de manera más lenta. Los consumidores serían los principales beneficiados por las mejoras en la asignación de los recursos y por el entorno de estabilidad de precios que traería consigo la Unión Económica y Monetaria³⁷. En general, las ventajas para el público tendría su contrapartida en pérdidas para el sector bancario, aunque las ventajas serían más dudosas —o, al menos, inocuas— respecto al crecimiento económico³⁸.

Pero los problemas de legitimidad democrática, como principal, y de des-coordinación de las políticas económicas generales y su incidencia en la imposibilidad de los gobiernos democráticos de establecer preferencias económicas contando con el manejo de la política monetaria es independiente del funcionamiento final de ésta. Como afirma DE GRAUWE, la decisión de avanzar en el proceso de unión

monetaria se ha inspirado en el objetivo de la unificación europea, y dentro de ese proceso dinámico hacia la unión política, las objeciones expresadas por muchos economistas se han dejado a un lado. “Si esto es o no una sabia decisión, sólo el futuro nos lo dirá”³⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de España. (1997). *La Unión Monetaria Europea: cuestiones fundamentales*. Madrid, Banco de España.
- Bloomfield, Arthur I. (1984). “La experiencia de cooperación monetaria y financiera de la CEE en el marco de la integración”, en AA.VV., *Aspectos financieros y monetarios de la integración de América Latina*. México, CEMLA.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). (1979). *Vinculación entre las políticas fiscal y monetaria. Avances y experiencias recientes*. México, CEMLA.
- Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*.

³⁷ Banco de España, *La Unión Monetaria Europea... cit.*, págs. 36-39.

³⁸ De Grauwe concluía que “en primer lugar, una moneda común en Europa eliminará los costes de transacción, lo cual no sólo producirá beneficios indirectos, en tanto que hará más difícil a las empresas la discriminación de los precios. En segundo lugar, la reducción de la incertidumbre sobre los precios al haber una única moneda mejorará la eficiencia asignativa del mecanismo de precios, aumentando ciertamente el bienestar, si bien este efecto es difícil de cuantificar. Por último, no es probable que la creación de una unión monetaria estimule de forma significativa el crecimiento económico. En general, estos efectos se han exagerado, pues los argumentos teóricos para que una unión monetaria estimule el crecimiento económico son débiles y la evidencia empírica también es poco concluyente” (DE GRAUWE, PAUL, *Teoría de la integración... cit.*, pág. 92).

³⁹ *Idem*.

- David, Jacques Henry. (1978). *La política Monetaria*. México, Fondo de Cultura Económica.
- De Grauwe, Paul. (1994). *Teoría de la integración monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea*. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Garay Salamanca, Luis Jorge. (1994). *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá, Universidad Nacional.
- Jiménez Lazcano, Mauro. (1968). *Integración económica e imperialismo*. México, Nuestro Tiempo.
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J. (2005). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. (5ª ed.) Madrid, Tecnos.
- Martínez Dalmau, Rubén. (2000). "Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo". *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 30/31 (homenaje al profesor Joaquín García Morillo), págs. 65-78. Valencia.
- Martínez Dalmau, Rubén. (2005). *Constitución y legitimidad democrática de los bancos centrales*. Tirant lo Blanch.
- Martínez Dalmau, Rubén. (2005). *La independencia del Banco Central Europeo*. Tirant lo Blanch.
- Morata, Francesc. (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel.
- TORRES LÓPEZ, JUAN. (2000). *Economía política*. Madrid, Pirámid.
- Yeager, Leland B. (1984). *Relaciones monetarias internacionales*. Madrid, Alianza (2 volúmenes).

Martínez Dalmau, Rubén.

"Lecciones de unificación monetaria europea y particularidades sobre la integración latinoamericana", en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 433-450.